

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN**

#### **A. Studi Kepustakaan**

Dalam penulisan karya ilmiah atau penelitian diperlukan konsep landasan atau pijakan sebagai pedoman untuk mengemukakan dan memahami permasalahan penelitian agar tidak terjadi kesalahan pemahaman dalam penelitian. Selanjutnya dapat dilihat konsep teori yang berhubungan dengan penelitian serta akan diuraikan beberapa teori yang digunakan dalam penelitian ini.

##### **1. Konsep Administrasi**

Administrasi menurut Zulkifli (2009; 8) adalah mencakup keseluruhan proses aktivitas kerja sama sejumlah manusia di dalam organisasi untuk mencapai satu atau sejumlah tujuan yang telah disepakati sebelumnya.

Administrasi menurut Sondang P. Siagian (2008) adalah didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi menurut Sondang P. Siagian (dalam Syafei, 2003 :5) adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (1960) adalah orang dapat memulai dengan menyatakan bahwa administrasi adalah suatu proses umum yang menandai (merupakan karakteristik) semua usaha bersama.

Administrasi menurut Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg & A. Thomson (1970) adalah dalam arti luas, administrasi dapat didefinisikan sebagai kegiatan kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Dari batasan ini dapat diungkap tiga ide pokok, yakni sebagai berikut :

1. Administrasi adalah rangkaian kegiatan.
2. Kegiatan itu dilaksanakan dalam kerangka kerja sama kelompok.
3. Kerangka kerja sama kelompok itu dilakukan untuk mewujudkan tujuan bersama.

Administrasi menurut John A. Vieg dalam Frit Morstein Max (1959) adalah tindakan yang ditetapkan untuk mengejar maksud yang disadari. Batasan di atas mengidentifikasi dua hal, yaitu :

1. Kegiatan yang telah ditetapkan atau direncanakan
2. Kegiatan itu dilakukan untuk mencapai maksud yang dikehendaki

Administrasi menurut Brooks Adams (1913) adalah kemampuan mengoordinasikan berbagai kekuatan sosial yang sering kali bertentangan satu dengan yang lain didalam satu organisme sedemikian padunya sehingga kekuatan – kekuatan tersebut dapat bergerak sebagai satu kesatuan. Dari batasan di atas dikemukakan ide pokok sebagai berikut :

1. Administrasi adalah kemampuan untuk memadukan kekuatan – kekuatan sosial di dalam satu organisasi
2. Kekuatan itu dipadukan dengan maksud agar setiap kekuatan yang ada bergerak sebagai satu kesatuan / keseluruhan organisme.

Administrasi menurut Leonard D. White (1958) adalah proses yang selalu terdapat pada setiap usaha kelompok, publik atau private, sipil atau militer, skala besar atau kecil. Pendapat ini juga menunjuk dua hal, yakni sebagai berikut.

1. Administrasi adalah proses (rangkaiannya kegiatan)
2. Proses itu terdapat pada setiap usaha kelompok

Administrasi menurut E. N. Gladden (1953) adalah mendefinisikan administrasi sebagai aktivitas manusia yang bersifat umum yang dilaksanakan, baik di dalam maupun diluar lingkungan publik, di dalam masyarakat mana pun.

Administrasi menurut Dwight Waldo (1948) adalah usaha kerja sama yang rasional dan tindakan yang diperhitungkan dengan cermat untuk merealisasi tujuan tertentu yang dikehendaki dengan kerugian / pengorbanan yang minimal untuk mewujudkan tujuan lain yang dikehendaki. Orang dapat memaksimalkan usaha – usaha untuk mencapai tujuan dengan jalan menghubungkan dengan cermat antara sarana / usaha dan tujuan / hasil. Ide pokok pendapat Waldo di atas adalah sebagai berikut :

1. Administrasi adalah kegiatan
2. Kegiatan itu dilakukan dalam rangka kerja sama sekelompok orang.
3. Rangkaian kerja sama itu dilakukan secara efisien
4. Rangkaian kegiatan kerja sama yang efisien itu dilakukan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki

Berdasarkan berbagai pendapat tentang administrasi di atas, dapat disimpulkan bahwa ide pokok yang terkandung dalam administrasi adalah :

1. Kegiatan
2. Kerja sama sekelompok orang
3. Tujuan
4. Efisiensi

Administrasi menurut Wirman Syafri (2012; 11) adalah rangkaian kegiatan (proses) usaha kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien.

Administrasi menurut Liang Gie (dalam Mufiz; 2004, 14) adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dengan demikian ilmu administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerja sama manusia.

## **2. Konsep Organisasi**

Organisasi merupakan unsur pertama bagi kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu karena organisasi merupakan wadah (tempat) pengelompokan orang dan pembagian tugas sekaligus tempat berlangsungnya berbagai aktivitas (proses) bagi pencapaian tujuan.

Sebagai wadah, organisasi berwujud kotak struktur yang menggambarkan hierarki, kedudukan dari orang – orang pengelompokan orang dan pekerjaan, pola hubungan antar bagian atau unit yang ada. Organisasi sebagai proses menggambarkan berlangsungnya berbagai aktivitas dari kelompok orang dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Organisasi menurut Sondang P. Siagian (dalam Sofyandi, 2007:3) adalah sebagai bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.

Organisasi menurut Malayu Hasibuan (2001) adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja. Ada pun unsur – unsur organisasinya yaitu :

1. Manusia, artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin.
2. Tempat kedudukannya, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya
3. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai
4. Pekerjaan, artinya organisasi itu baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan
5. Strukturnya, artinya organisasi itu baru ada, jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia yang satu dengan yang lainnya
6. Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsur teknis
7. Lingkungan, artinya organisasi itu baru ada, jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerja sama sosial

Organisasi menurut Chestel I. Barnard (dalam Malayu, 2001; 121) adalah suatu sistem kerja sama yang terkoordinasi secara sadar dan dilakukan oleh dua orang atau lebih.

Oranisasi menurut James D. Mooney ( dalam Malayu, 2001; 121) adalah setiap bentuk perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama.

Adapun definisi menurut Zulkifli (2009; 38) menyatakan bahwa organisasi adalah sebagai wadah pelaksanaan kerjasama sejumlah personil, dan juga mencakup rangkaian aktivitas pembagian tugas, penunjuk staf, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dalam rangka upaya pencapai tujuan organisasi.

Menurut Massien (dalam Zulkifli, 2009; 78) organisasi merupakan suatu kerjasama sekelompok orang yang membagi tugas – tugas diantara para anggota, menetapkan hubungan – hubungan kerja dan menyatukan aktivitas – aktivitasnya ke arah pencapaian tujuan bersama.

Organisasi menurut Siagian (dalam hendry, 2015; 14) adalah setiap bentuk persekutuan dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian sesuatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang atau sekelompok orang disebut bawahan.

Dari batasan makna organisasi ini dapat ditinjau dari dua aspek yaitu organisasi sebagai wadah dimana kegiatan – kegiatan administrasi dijalankan, organisasi sebagai rangkaian hirarki antara orang – orang dalam suatu ikatan formal sebagai wadah administrasi relatif bersifat statis, sedangkan sebagai suatu rangkaian hirarki organisasi merupakan suatu proses, dengan demikian ia bersifat lebih dinamis.

Organisasi bersifat terbuka dan dinamis, merupakan suatu proses terdiri dari masukan, keluaran, transformasi, umpan balik dan batasan – batasan tertentu. Berhubung dia harus bereaksi terhadap setiap umpan balik, maka organisasi selalu berupaya menjaga keseimbangan dalam setiap aktivitas. Organisasi juga memiliki atau terdiri dari sejumlah fungsi dan tujuan, yang beberapa diantaranya cenderung berada dalam situasi konflik, dan adalah tugas para ‘administrator’ untuk selalu menjaga dan mempertahankan keseimbangan diantaranya.

Organisasi menurut Koontz dan O’Donnel (dalam Hasibuan, 2006 : 121) adalah pembinaan hubungan wewenang dan dimaksudkan untuk mencapai koordinasi yang struktural, baik secara vertikal maupun secara horizontal diantara posisi – posisi yang telah diserahi tugas – tugas khusus yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan perusahaan. Jadi organisasi adalah hubungan structural yang mengikat dan menyatukan perusahaan dan kerangka dasar tempat individu – individu berusaha, dikoordinasi.

Organisasi menurut Atmosudiro (dalam Hasibuan, 2006 : 121) adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama – sama mencapai suatu tujuan.

### 3. Konsep Manajemen

Hakikat manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui orang lain. Oleh sebab itu, manajemen merupakan rangkaian aktivitas menggerakkan kelompok orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi – fungsi manajemen. Organisasi baru akan bermakna jika telah berlangsung proses manajemen.

Menurut Hasibuan manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber – sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Menurut Terry (dalam Hasibuan 2010: 2) manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan – tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran – sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber – sumber lainnya.

Menurut Stoner ( dalam Zulkifli 2014 : 17) manajemen merupakan proses merencanakan, menorganisasikan, memimpin, dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Menurut Frederik (dalam buku Hayat 2017 : 10) manajemen merupakan adalah ilmu pengetahuan yang mandiri yang sebenarnya akan di kerjakan, selanjutnya mengkaji apakah sesuatu itu dikerjakan dengan cara terbaik serta termudah.

Sementara menurut Bittle manajemen dibagi kedalam beberapa definisi, diantara lain bahwa manajemen dibagi kedalam kerja tim, delegasi, dan hasil.

Manajemen mengakui presensi intuitif, keterampilan subjektif dalam proses manajemen dan pertumbuhan pentingnya pengetahuan yang teruji sebagai satu petunjuk untuk keputusan dan tindakan manajerial.

Menurut The Liang Gie (dalam Zulkifli : 18) manajemen suatu sub konsep tata pimpinan merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang – orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerjasama benar – benar tercapai. Dia juga mengemukakan bahwa manajemen sebagai suatu proses memiliki enam fungsi utama yaitu :

1. Perencanaan adalah kegiatan yang menentukan hal – hal yang harus dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan serta bagaimana cara mengerjakannya.
2. Pembuatan keputusan adalah kegiatan yang melakukan pemilihan diantara berbagai kemungkinan untuk menyelesaikan masalah, perselisihan, keraguan yang timbul dalam kerjasama.
3. Pengarahan adalah kegiatan membimbing bawahan dengan jalan memberikan perintah, memberikan petunjuk, mendorong semangat kerja, menegakkan disiplin, memberikan teguran, dan lain usaha semacam itu agar mereka dalam melakukan pekerjaan mengikuti arah yang telah ditetapkan.
4. Pengkoordinasian adalah kegiatan menghubungkan orang – orang dan tugas – tugas sehingga terjamin adanya kesatuan atau keselarasan keputusan, kebijaksanaan, tindakan, langkah, sikap serta mencegah timbulnya pertentangan, kekacauan, kekembaran, dan kekosongan tindakan.
5. Pengontrolan adalah kegiatan yang mengusahakan agar pelaksanaan pekerjaan serta hasil kerja sesuai dengan rencana, perintah, petunjuk atau ketentuan – ketentuan ditetapkan.
6. Penyempurnaan adalah kegiatan memperbaiki segenap segi penataan agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efisien.

Menurut Ralph C. Davis, jadi siapa da apa pun istilah yang digunakan untuk menyebutkan jabatan pemimpin (leader) pada setiap bentuk struktur organisasi, di dalamnya melekat tanggung jawab menjabarkan dan melaksanakan setiap aspek studi fungsi manajemen.

#### 4. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan dan pengabdian merupakan kata kunci yang akan selalu memberi motivasi dan kesadaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mendahulukan kewajiban dari pada hak, pengabdian dan pelayanan memberikan kesediaan rela berkorban untuk negara dan masyarakat. Hal ini perlu dipegang teguh dalam melaksanakan tugasnya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara materil dan spritual yang kemudian memperlancar urusan pemerintahan dan pembangunan.

Timbulnya pelayanan publik disebabkan oleh adanya kepentingan umum masyarakat. Pelayanan publik itu sendiri bukanlah sasaran suatu kegiatan, melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran suatu kegiatan dan proses yang sesuai dengan apa yang seharusnya. .

Pelayanan menurut *Donald* dalam Hardiyansyah (2011 : 10), Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Pelayanan Menurut Moenir (2010; 12) adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

Pelayanan publik menurut Sinambela (2005 : 5) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara pisik.

Pelayanan publik menurut Pandji Santosa (2008 : 57) adalah pemberi jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, atau pun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Dengan demikian, yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya instansi pemerintah, melainkan juga pihak swasta.

Pelayanan publik menurut Mifta Thola (2004; 43) adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Pembuatan standar pelayanan minimal bidang kesehatan dijelaskan dalam PermenPANRB nomor 15/2014 tentang pedoman standar pelayanan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Pedoman umum penyelenggaraan pelayanan tersebut merupakan standar pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan, muatan yang sekurang – kurangnya harus ada dalam standar pelayanan adalah prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sasaran dan prasarana serta Kompetensi Pegawai.

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya pelayanan

Biaya pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk pelayanan

Produk pelayanan adalah sesuatu yang disediakan sesuai dengan pengurusan yang ditetapkan.

5. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi Pegawai

Kompetensi pegawai yang secara cepat dan tanggap

Tujuan pelayanan publik (Juliantar: 2005, 10) adalah memuaskan atau sesuai dengan keinginan masyarakat / pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas / mutu pelayanan kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan. Dan hakekat dari pelayanan publik adalah pemberi pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Brata (2003: 11) Penyedia layanan atau service Provider adalah suatu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, yakni :

- a. Layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (goods) atau jasa – jasa (service)
- b. Penerima layanan atau service receiver adalah unsur pelanggan (customer) atau konsumen (consumer) yang menerima layanan dari para penyedia layanan.

Terkait dengan proses penyelenggaraan pelayanan publik oleh institusi pemerintah terhadap unsur masyarakat, maka pelayanan umum menurut Wasistiono (2003: 43) adalah suatu bentuk pemberian jasa baik oleh unsur pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah atau pun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa adanya pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan dari masyarakat.

Tjosvold dalam Wasistiono (2003: 42) juga menyatakan bahwa proses melayani masyarakat baik sebagai suatu kewajiban, maupun sebagai suatu

kehormatan, merupakan suatu dasar bagi terbentuknya suatu masyarakat manusiawi.

Sarundadjang (2005:317) menyatakan bahwa berhubungan dengan konsep public service antara publik dengan pelayanan publik dalam kerangka pelaksanaan sistem pemerintah daerah ke depan, pada dasarnya didasarkan atas hubungan timbal balik yang saling menguntungkan (mutual) dalam hal benefit.

Menurut Ratminto (2008:2) menyatakan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba), yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Menurut Suradju (2012:18) pelayanan adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan menerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan .

Menurut Supriatna (2010:56) pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang dilakukan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Pihak lain merupakan suatu organisasi yang memiliki kewajiban dalam suatu proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan. Kepentingan orang banyak atau kepentingan umum adalah himpunan kepentingan pribadi yang telah disublimasikan dan tidak bertentangan dengan norma masyarakat serta aturan yang berlaku.

#### **a. Jenis Pelayanan Publik**

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan dan kepentingan tersebut bermacam-macam. Berdasarkan PermenPANRB nomor 15/2014 tentang pedoman standar pelayanan terhadap penyelenggaraan pelayanan

publik pada point 4 dijelaskan bahwa jenis/kelompok pelayanan terbagi menjadi tiga bagian, yaitu :

1. Pelayanan Administratif

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk, Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

2. Pelayanan Barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, penyediaan air bersih dan sebagainya.

3. Pelayanan Jasa

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Sedangkan menurut Supriyatno (dalam Sri Maulidiah, 2014;65), bahwa; dalam manajemen pemerintahan, penyelenggara pelayanan masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi swasta, yaitu semua penyediaan barang atau jasa public, seperti rumah sakit swasta, sekolah-sekolah swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, perusahaan air minum milik swasta dan masih banyak bentuk-bentuk lainnya.
2. Pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah, dapat dibedakan menjadi dua, yakni :
  - a. Bersifat primer, yaitu penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, dimana pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara atau pengguna, sehingga mau atau tidak mau harus memanfaatkannya.
  - b. Bersifat sekunder, yaitu segala bentuk dari penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh lembaga birokrasi pemerintah, akan tetapi pengguna tidak harus mempergunakannya, karena tersedia beberapa alternatif dari penyelenggara pelayanan publik.

#### **b. Asas-asas Pelayanan Publik**

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan pelayanan publik.

Menurut Undang-undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

pasal 4 disebutkan penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan :

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu, dan
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Pelayanan publik pada umumnya untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat/pengguna pelayanan yang merupakan upaya mewujudkan kewajiban penyelenggara pelayanan. Untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik dan tentunya akan memuaskan pengguna layanan, maka penyelenggara pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan tersebut.

### **c. Standar Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

## **5. Konsep Prosedur**

Dalam melakukan kegiatan, organisasi memerlukan suatu acuan untuk mengatur dan mengontrol semua aktivitas yang terjadi pada perusahaan tersebut. Oleh karena itu, setiap perusahaan baik itu swasta maupun pemerintah hendaknya memiliki prosedur dasar pelaksanaan kerja untuk menunjang kelancaran operasional perusahaan. Dengan adanya prosedur yang memadai maka pengendalian dan tujuan yang akan dicapai dalam suatu organisasi dapat berjalan dengan baik.

Prosedur menurut M.Nafarin (2009 :9) adalah urutan – urutan yang saling berkaitan dan dibentuk menjamin pelaksanaan kerja yang seragam..

Prosedur menurut Zaki Baridwan (2009 :30) adalah urutan – urutan pekerjaan kerani (clerial), biasanya melibatkan beberapa orang dalam suatu bagian atau lebih, disusun untuk menjamin adanya perlakuan yang seragam terhadap transaksi – transaksi perusahaan yang sering terjadi.

Dari beberapa devinisi diatas dapat disimpulkan bahwa prosedur adalah suatu urutan langkah – langkah pemrosesan data atau urutan kegiatan yang

melibatkan beberapa orang dalam satu departemen atau lebih yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam terhadap suatu transaksi perusahaan yang terjadi berulang – ulang. (*Nadyanovicahya.blogspot*)

### 1. Karakteristik Prosedur

Berikut ini adalah beberapa karakteristik prosedur menurut Ardiyos (2008 :466), diantaranya adalah :

- a. Prosedur menunjang tercapainya tujuan organisasi
- b. Prosedur mampu menciptakan adanya pengawasan yang baik dan menggunakan biaya yang seminimal mungkin
- c. Prosedur menunjukkan urutan – urutan yang logis dan sederhana
- d. Prosedur menunjukkan adanya penetapan keputusan dan tanggung jawab
- e. Prosedur menunjukkan tidak adanya keterlambatan atau hambatan

### 2. Manfaat prosedur

Menurut Ardiyos (2008 :487) suatu prosedur dapat memberikan beberapa manfaat diantaranya :

- a. Lebih memudahkan dalam langkah – langkah kegiatan yang akan datang
- b. Mengubah pekerjaan yang berulang – ulang menjadi rutin dan terbatas, sehingga menyederhanakan pelaksanaan dan untuk selanjutnya mengerjakan yang perlunya saja
- c. Adanya suatu petunjuk atau program kerja yang jelas dan harus dipatuhi oleh seluruh pelaksanaan
- d. Membantu dalam usaha meningkatkan produktifitas kerja yang efektif dan efisien
- e. Mencegah terjadinya penyimpangan dan memudahkan dalam pengawasan, bila terjadi penyimpangan akan dapat segera diadakan perbaikan – perbaikan sepanjang dalam tugas dan fungsinya masing – masing

Melalui prosedur data tersebut, dikumpulkan dan disampaikan kepada yang memerlukan. Dengan demikian, prosedur akuntansi akan terlihat bekerja

sebagai aliran hukum berikut distribusi dan pelaksanaan pekerjaan oleh masing – masing bagian yang terlibat.

## **6. Konsep Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan menurut Ibrahim (2008 : 22) kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia dan lingkungan. Dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pengukur kualitas pelayanan menurut Lovelock dalam Hardiyansyah (2011 : 52), mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu *Tangible* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiveness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati).

Dalam setiap kegiatan pemberi baik itu berupa barang maupun jasa, setiap konsumen selalu berharap memperoleh barang maupun jasa sesuai dengan yang diinginkannya sehingga ia merasa puas atas pengeluaran yang dilakukannya untuk mendapatkan barang dan jasa tersebut. Sebuah perusahaan jasa harus menjaga kualitas jasa/pelayanan yang ditawarkan harus berbeda diatas saingan dan lebih hebat dari yang dibayangkan oleh konsumen. Kualitas pelayanan (service quality) telah hampir menjadi fokus yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas adalah hasil penilaian pelanggan berdasarkan yang dialaminya setelah ia memakai produk atas jasa yang dihasilkan oleh suatu perusahaan.

Kualitas pelayanan merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan sebaik – baiknya sesuai dengan prosedur kualitas pelayanan. Pelayanan kepada pelanggan merupakan unsur strategi perusahaan dalam memasarkan produk dan jasanya. Pada era pemasaran saat ini, berhasil atau tidaknya pemasaran suatu produk atau jasa erat kaitannya dengan pelayanan sebelum dan sesudah transaksi penjualan terjadi. Banyak perusahaan yang berkualitas baik dan menarik serta murah harganya gagal dalam pemasaran dan kalah dalam persaingan, ternyata persoalan yang dihadapi relative sama yaitu akibat lemahnya pelayanan yang diberikan oleh perusahaan.

Kualitas pelayanan haruslah ditingkatkan karena secara esensial berimplikasi kepada kepuasan pelanggan. Akan tetapi perlu ditegaskan, bahwa mengukur kualitas atau mutu dari suatu pelayanan bukanlah pekerjaan mudah karena kualitas pelanggan harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berarti pada persepsi pelanggan itu sendiri.

## **7. Konsep Izin**

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang – undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan dengan memberi izin, penguasa memperkenakan orang

yang memohonnya untuk dapat melakukan tindakan – tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Izin yaitu merupakan satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara adalah penetapan tertulis dan izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan financial.

Izin biasanya dikeluarkan sehubungan dengan suatu perbuatan yang ada pada umumnya berbahaya, yaitu suatu perbuatan yang pada hakikatnya terus dilarang, tetapi hal yang dilarang menjadi obyek dari perbuatan tersebut. Menurut sifatnya, tidak merugikan dan perbuatan tersebut dapat dilakukan asal saja dibawah pengawasan alat – alat perlengkapan administrasi negara.

Berdasarkan hal diatas, maka izin akan selalu berbentuk tertulis dan berisikan beberapa hal sebagai berikut :

1. Organ pemerintah yang memberikan izin
2. Siapa yang memperoleh izin
3. Untuk apa izin digunakan
4. Alasan yang mendasari pemberiannya
5. Ketentuan pembatasan dan syarat – syarat
6. Pemberitahuan tambahan

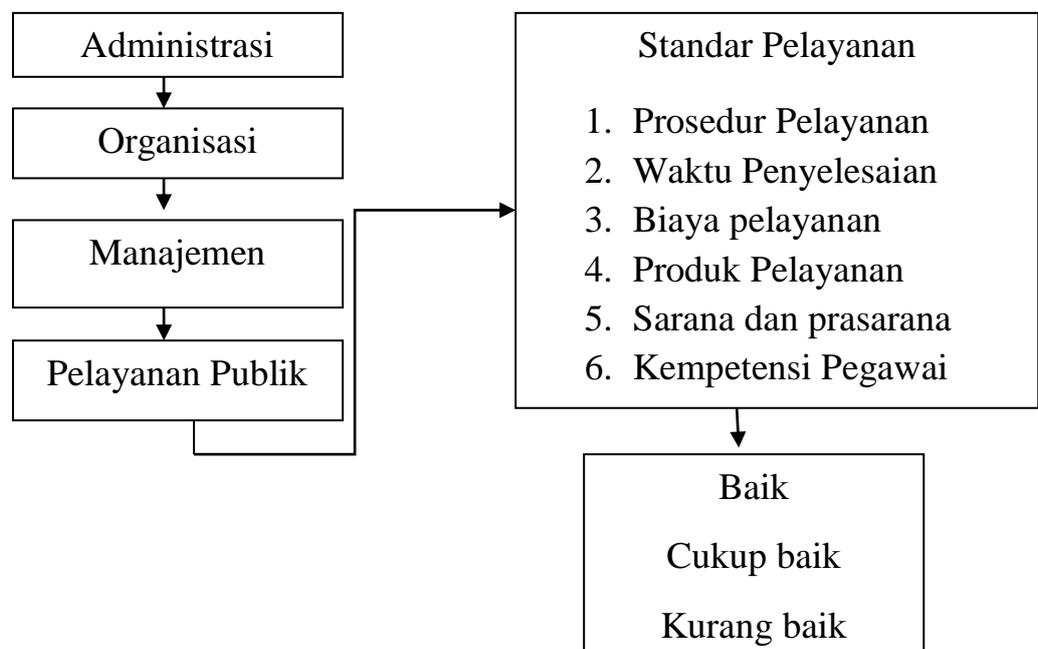
Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis dan merupakan suatu keputusan tata usaha negara yang menciptakan hukum sehingga dengan pemberian izin akan dapat menimbulkan hubungan hukum tertentu. Sehingga sifat izin yang tidak lain adalah bahwa izin merupakan keputusan yang bersifat menguntungkan.

Tujuan izi dengan mengikat pada tindakan – tindakan pada suatu sistem perizinan, para pembuat undang – undang dapat mengejar berbagai macam tujuan dari izin, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengarahkan aktivitas masyarakat atau mengendalikan tingkah laku dari aktivitas masyarakat
2. Untuk melindungi benda – benda yang bermanfaat atau obyek – obyek tertentu
3. Untuk melindungi atau mencegah bahaya lingkungan
4. Untuk membagi benda – benda yang jumlahnya sedikit, tetapi peminatnya banyak, sedangkan wilayahnya terbatas
5. Untuk membatasi perusahaan tertentu, karena dipandang dapat menimbulkan bahaya dari masyarakat atau membatasi jumlah produksi dan peredarannya

## B. Kerangka Pikir

**Gambar II.1 : Model Kerangka Pikir Penelitian tentang Analisis Prosedur Pelayanan Pengurusan Surat Izin Praktek Dokter Di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Pekanbaru**



Sumber : Modifikasi Penulis, 2017

### **C. Hipotesis**

Berdasarkan ruusan masalah dan tujuan penelitian, studi kepustakaan dan kerangka pikir, hipotesis penelitian ini dirumuskan dalam bentuk kesimpulan sementara sebagai berikut bahwa kondisi prosedur pelayanan pengurusan surat izin praktek dokter di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Pekanbaru dipengaruhi beberapa indikator yaitu :

1. Prosedur Pelayanan
2. Waktu Penyelesaian
3. Biaya Pelayanan
4. Produk Pelayanan
5. Sarana dan Prasarana
6. Kompetensi Petugas

### **D. Konsep Operasional**

Untuk dapat memberi penjelasan mengenai konsep yang akan digunakan dalam penelitian tentang analisis prosedur pelayanan pengurusan surat izin praktek dokter di dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu (DPMPTSP) Kota Pekanbaru. Untuk menghilangkan serta untuk menghindari dari kesalah pahaman beberapa konsep atau pun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu adanya penjelasan kedalam konsep operasional.

Adapun yang menjadi konsep operasional dalam penelitian mengenai prosedur pelayanan pengurusan surat izin praktek dokter di dinas penanaman

modal dan pelayanan terpadu satu pintu (DPMPTSP) Kota Pekanbaru adalah sebagai berikut :

Dalam penelitian ini maka didefinisikan secara umum indikator tersebut yang diuraikan sebagai berikut :

- a. Administrasi adalah persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang telah disepakati atau ditetapkan, agar memperoleh tujuan secara efektif dan efisien.
- b. Organisasi adalah sebagai tempat wadah dimana sekelompok orang yang melaksanakan suatu kegiatan dalam mencapai suatu tujuan.
- c. Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber – sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
- d. Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiel melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.
- e. Prosedur adalah adalah tata cara dalam suatu kegiatan.
- f. Kualitas pelayanan adalah adalah hasil penilaian pelanggan berdasarkan yang dialaminya setelah ia memakai produk atas jasa yang dihasilkan oleh suatu perusahaan.
- g. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang – undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundangan dengan memberi izin, penguasa

memperkenakan orang yang memohonnya untuk dapat melakukan tindakan – tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang

- h. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- i. Biaya pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- j. Produk pelayanan adalah sesuatu yang disediakan sesuai dengan pengurusan yang ditetapkan.
- k. Sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- l. Kompetensi Pegawai yang secara cepat dan tanggap
- m. Surat Izin Praktek merupakan bukti tertulis yang diberikan kepada dokter untuk menjalankan praktek.

### E. Operasional Variabel

**Tabel II.1 : Operasional Variabel Penelitian Tentang Analisis Prosedur Pelayanan Pengurusan Surat Izin Praktek Dokter Di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Pekanbaru.**

Konsep	Variabel	Indikator	Item penilaian	Skala
<p>Pelayanan adalah kegiatan yang di lakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiel melalui sistem, Prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Moenir (2010 : 26)</p>	<p>Analisis Prosedur Pelayanan</p>	1. Prosedur Pelayanan	<p>a. Pegawai memberitahukan tata cara pengurusan izin praktek dokter</p> <p>b. Persyaratan administrasi yang dapat dipahami masyarakat</p> <p>c. Persyaratan yang tidak membebani masyarakat</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
		2. Waktu Penyelesaian	<p>a. Memberikan pelayanan dengan cepat</p> <p>b. Waktu penyelesaian pengurusan izin praktek dokter yang tepat waktu</p> <p>c. Menyelesaikan pengurusan berdasarkan standar yang ditetapkan</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
		3. Biaya Pelayanan	<p>a. Kesamaan harga yang diberikan</p> <p>b. Harga sesuai dengan standar yang ditetapkan</p> <p>c. Kemudahan melakukan transaksi pembayaran</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
		4. Produk Pelayanan	<p>a. Pelayanan yang sama pada semua masyarakat</p> <p>b. Pegawai terampil dalam melayani masyarakat</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>

1	2	3	4	5
			c. Pegawai teliti dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat	
		5. Sarana dan Prasarana	a. Kebersihan dan kenyamanan ruang tunggu b. Kelengkapan peralatan Sarana c. Kebersihan ruang kerja	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		6. Kompetensi Pegawai	a. Kenyamanan yang diberikan pegawai b. Keterampilan dalam memberikan informasi c. Pengetahuan yang luas yang dimiliki pegawai	Baik Cukup Baik Kurang Baik

Sumber : Modifikasi Penulis, 2017

#### F. Teknik Pengukuran

Teknik Pengukuran yang digunakan dalam variabel penelitian yaitu analisis pelayanan pengurusan prosedur pengurusan izin praktek dokter di dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu. Dengan indikator – indikator variabel sebagai berikut :

**Baik** : Apabila hasil indikator dalam pengurusan prosedur pengurusan izin praktek dokter di dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu dengan persentase pencapaian keberhasilan berkisar 67 – 100%

Cukup baik : Apabila hasil indikator dalam dalam pengurusan prosedur pengurusan izin praktek dokter di dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu dengan persentase pencapaian keberhasilan berkisar 34 – 66%

Kurang baik : Apabila hanya satu atau pun tidak satu pun indikator variabel berada pada kategori baik atau tanggapan responden berada pada persentase 1 – 34%

Selanjutnya untuk melakukan pengukuran terhadap setiap indikator maka dapat dilihat seperti dibawah ini :

### **1. Prosedur Pelayanan**

Baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase > 67% - 100%

Cukup baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34% - 66%

Kurang baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 1% - 33%

### **2. Waktu Penyelesaian**

Baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase > 67% - 100%

Cukup baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34% - 66%

Kurang baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 1% - 33%

### **3. Biaya Pelayanan**

Baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase > 67% - 100%

Cukup baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34% - 66%

Kurang baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 1% - 33%

### **4. Produk Pelayanan**

Baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase > 67% - 100%

Cukup baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34% - 66%

Kurang baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 1% - 33%

### **5. Sarana dan Prasarana**

Baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase > 67% - 100%

Cukup baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34% - 66%

Kurang baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 1% - 33%

## **6. Kompetensi Pegawai**

Baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase > 67% - 100%

Cukup baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34% - 66%

Kurang baik : Apabila item penelitian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 1% - 33%